



2 0 0 2 - 2 0 0 3

Políticas comerciales y seguridad alimentaria

Ensayos por Kevin Watkins y Joachim von Braun,
y por Eugenio Díaz-Bonilla y Ashok Gulati



Ensayos por
Kevin Watkins y Joachim von Braun (página 1)
y por
Eugenio Díaz-Bonilla y Ashok Gulati (página 19)

POLÍTICAS COMERCIALES Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

La globalización podría y debería ser beneficiosa para los países en desarrollo. Pero, a diferencia de una creciente en el mar, que eleva el nivel de todas las embarcaciones, grandes y pequeñas, por igual, la globalización tiene efectos desparejos. Sus efectos distan mucho de siquiera acercarse a su tan publicitado potencial de ayudar a que los pueblos más pobres del mundo dejen atrás la pobreza. Por el contrario, la combinación de las políticas aplicadas tanto por los países ricos como por los países pobres crea condiciones para que los ricos prosperen aún más y para que muchos de los pobres se sumerjan más profundamente en la indigencia.

El proteccionismo agrícola de los países ricos les permite inclinar los mercados en su favor. Los aranceles y las barreras comerciales excluyen de forma rutinaria a los productos de los países en desarrollo. Otras barreras no arancelarias, tales como reglamentaciones fitosanitarias que no son transparentes, ofrecen también impedimentos adicionales a los agricultores pobres que procuran ingresar al mercado global. En vez de distorsionar el mercado, en vez de hacer declaraciones retóricas que no van a cumplir, los países ricos deben dar pasos concretos para llevar a la práctica el ideal del comercio libre y justo. La Organización Mundial del Comercio (OMC) es el foro apropiado para hacerlo a escala internacional.

Las políticas públicas de los países en desarrollo también perjudican a los agricultores y productores pobres, que con frecuencia carecen de las condiciones básicas para alcanzar la prosperidad: salud, educación, tierra, capital, información, y la infraestructura de comercialización necesaria para aprovechar las oportunidades para la exportación. Los gobiernos de los países en desarrollo pueden y deben modificar las políticas nacionales sobre mercados, tenencia de la tierra, investigación, extensión de los conocimientos, y préstamos, a los efectos de permitir que los pequeños granjeros puedan competir.

Los dos ensayos centrales incluidos en la Memoria Anual de este año analizan quién debe hacer qué a los efectos de que la globalización agrícola opere a favor de los carenciados. A estos efectos, resultarán útiles todas las medidas unilaterales que se adopten de uno u otro lado. Pero solo un esfuerzo concertado destinado a modificar las normas, reglamentaciones y prácticas del comercio por parte de los gobiernos y las instituciones, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, permitirá que los más pobres alimenten a sus familias y tengan una vida mejor.

BASTA DE DUMPING* CONTRA LOS POBRES DEL MUNDO

por Kevin Watkins y Joachim von Braun

APARTE DE AUMENTAR Y MEJORAR LA ASISTENCIA Y PROMOVER AMBICIOSAS METAS EN MATERIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA, ¿QUÉ PUEDEN HACER LOS GOBIERNOS DE LOS PAÍSES RICOS ACERCA DE LA POBREZA EN LOS PAÍSES POBRES?

RESPUESTA: DEBEN ENCARAR CON SERIEDAD LA REFORMA DE SUS PROPIAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y COMENZAR A DESMANTELAR LAS RESTRICCIONES Y LOS SUBSIDIOS DEL COMERCIO AGRÍCOLA QUE CONTRIBUYEN A GENERAR POBREZA MASIVA EN TODOS LOS RINCONES DEL MUNDO EN DESARROLLO.

Cuando se inició la actual ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), hacia fines del año 2001, los gobiernos del norte prometieron reconsiderar las normas del comercio agrícola —y sus propias políticas agrícolas. Dicho compromiso es el punto medular de lo que se ha dado en conocer como el Programa de Doha para el Desarrollo. Lamentablemente, las hermosas palabras dejaron paso a una actitud que mantiene las tendencias anteriores. Los desacuerdos entre las superpotencias agrícolas —los Estados Unidos y la Unión Europea— han generado una atmósfera que ya resulta familiar: recriminaciones mutuas y un punto muerto en las conversaciones en la OMC, lo que puede hacer peligrar los resultados de la ronda en su conjunto. Por otra parte, ninguno de los protagonistas muestra inclinación alguna a suspender los subsidios agrícolas internos. La reforma de la Política Agrícola Común (PAC), adoptada por la Unión Europea en junio de 2003, fue, a lo sumo, un modesto paso en la dirección correcta.

En tanto, los países en desarrollo no han logrado construir las alianzas que podrían modificar la relación de fuerzas en los

LOS PAÍSES
RICOS DEBEN
REFORMAR
SUS POLÍTICAS
AGRÍCOLAS Y
COMERCIALES.

HASTA
AHORA LAS
REFORMAS NO
HAN SIDO
EFICACES.

* En la práctica, en español se ha adoptado el uso de la palabra "dumping" en inglés. En su Artículo 2.1, el propio Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 de la OMC establece que: "A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que un producto es objeto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador".

debates en la OMC. El Grupo Cairns (alianza de países exportadores de productos agrícolas, tres de ellos desarrollados y 14 en desarrollo) es visto como representante de exportadores comerciales a gran escala, donde los intereses de África han sido significativamente desconocidos y donde la India y China deben continuar luchando en una categoría inferior a la que les corresponde, aun cuando su actuación conjunta podría cambiar radicalmente el resultado de la ronda de la OMC. Incluso a riesgo de quedarnos cortos, podemos afirmar que los nexos cruciales entre el comercio agrícola, la pobreza y la seguridad alimentaria no ocupan un lugar prioritario en la agenda de la OMC.

SE NECESITAN

REFORMAS

AHORA PARA

LUCHAR CONTRA

LA POBREZA Y

EL HAMBRE.

Todo esto no son más que malas noticias para los esfuerzos globales por reducir la pobreza. Más de las tres cuartas partes del mundo en desarrollo —unos 900 millones de personas— vive en zonas rurales. La mayoría son pequeños agricultores. Es por este motivo que el crecimiento agrícola basado en los pequeños productores es uno de los catalizadores más poderosos para la reducción de la pobreza: por cada US\$1 generado por la producción agrícola, las relaciones económicas pueden agregar otros US\$3 a la economía rural. El respaldo a la agricultura en los países ricos tiene gran importancia porque restringe las oportunidades de crecimiento rural en favor de los más pobres, esas mismas oportunidades que los gobiernos del norte se complacen en apoyar en las reuniones internacionales. Y también tiene gran importancia porque a los pobres de los medios rurales ya no les queda tiempo para seguir esperando una reforma significativa.

El sistema de comercialización agrícola actual encierra una cruel ironía. En los países ricos, la agricultura representa una porción pequeña del ingreso y el empleo nacionales, en general menos de un 2 por ciento del total. En contraste, en los países de ingresos medianos la agricultura representa un 17 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI), cifra que llega al 35 por ciento en los países más pobres. En casi la mitad de los países en desarrollo las exportaciones agrícolas superan un tercio del total de las exportaciones. Sin embargo, los países industrializados siguen usando sistemáticamente subsidios para inclinar en su favor los beneficios del comercio agrícola.

LOS PAÍSES EN

DESARROLLO

TAMBIÉN DEBEN

TOMAR MEDIDAS.

Ello no obstante, de esto no debe deducirse que una reforma de la política agrícola en el norte vaya a crear automáticamente un patrón de globalización nuevo y más equitativo. Si los gobiernos de los propios países en desarrollo no toman medidas más amplias para solucionar las causas subyacentes de la pobreza y la desigualdad, los pobres no podrán aprovechar las oportunidades que genere el comercio.

Las autoridades de los países en desarrollo deben tener en cuenta cuatro prioridades. En primer lugar, los países en desarrollo deben reformar sus propias políticas de mercado y comercio (ver el ensayo adjunto de Eugenio Díaz-Bonilla y Ashok Gulati). En segundo lugar, el desarrollo rural debe ocupar un lugar más prominente en los presupuestos nacionales. En tercer lugar, se debe asignar un mayor peso a mejorar el acceso de los pobres a la educación, la salud y los bienes productivos. Por último, los países deben contar con instituciones eficaces a través de las cuales los pobres puedan conjugar sus intereses. Pero se hace necesario que los países ricos reformulen el comercio agrícola y creen un entorno propicio en el que puedan funcionar las reformas nacionales a favor de los pobres que es una condición sine qua non para que la globalización opere en su favor.

Dentro del seno de la OMC, el problema central radica en lo siguiente: Cada año, los países ricos dedican más de US\$300 mil millones al apoyo de su agricultura unas seis veces el importe que asignan a asistencia para el desarrollo en el exterior. Finalmente, la mayoría de los subsidios respaldan la producción y generan grandes excedentes, que luego son vertidos a los mercados mundiales a precios que no guardan relación alguna con los costos de producción.





En el ínterin, se usan altos aranceles y otras barreras comerciales para rechazar importaciones. En la Unión Europea y los Estados Unidos, los aranceles sobre los productos agrícolas son cuatro o cinco veces mayores que los que se aplican a los bienes manufacturados, y es habitual que se usen aranceles pico superiores a un 100 por ciento —a los maníes en los Estados Unidos y a los productos lácteos en la Unión Europea, por ejemplo. Si bien es posible que los países más pobres de África no puedan producir un excedente exportable de productos lácteos, sí podrían hacerlo en términos de carne vacuna, azúcar y algodón. Pero la carne vacuna y el azúcar son los productos más protegidos en la Unión Europea, aun más que los productos lácteos, y la política algodonera de los Estados Unidos obstaculiza el crecimiento africano.

GANADORES Y PERDEDORES

¿A quién benefician estas políticas? Las investigaciones de Oxfam han demostrado que la distribución de los subsidios entre los agricultores de Europa y los Estados Unidos es más despareja que la distribución del ingreso en Brasil, uno de los países con la distribución del ingreso más despareja del mundo. El 25 por ciento de los beneficiarios de la Unión Europea recibe más de un 60 por ciento de todos los subsidios. En los Estados Unidos, un 60 por ciento de los agricultores no recibe ningún apoyo, en tanto el 7 por ciento recibe

un 50 por ciento de todos los pagos del gobierno. La gran proporción de los subsidios que reciben los productores de azúcar y productos lácteos contribuye significativamente a las distorsiones en este campo. Como si esto fuera poco, la mayoría de los beneficios generados como respaldo a la agricultura ni siquiera llega a los productores: estos respaldos se capitalizan bajo la forma de un mayor valor de la tierra y mayores precios de los insumos. Según los cálculos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en última instancia solo un 25 por ciento del apoyo a los precios resulta en un mayor ingreso neto para los productores. El sistema genera una distribución injusta y adolece de un alto nivel de ineficiencia. A largo plazo, emite señales falsas a la próxima generación de agricultores y contribuye a una pérdida de equidad por la que muchos son afectados. Más aún, también contribuye a desordenar la agricultura mundial y aumentar la pobreza en todo el mundo.

Quienquiera sea el ganador en el terreno de los subsidios agrícolas en los países ricos, los perdedores son los países en desarrollo en su conjunto, aun cuando unos pocos logren algunas ganancias a partir de la aplicación de la iniciativa “Todo Menos Armas” (Everything but Arms - EBA) de la Unión Europea. Un modelo del IFPRI ha previsto que la eliminación del respaldo a la agricultura por parte de los países ricos generaría anualmente ganancias de US\$40 mil millones para los países en desarrollo, donde el África subsahariana, la región más pobre del mundo, ganaría US\$3.300 millones. Estas ganancias resultarían de un aumento de las exportaciones (en especial para América Latina) y de los efectos de la sustitución de importaciones.

Los pequeños productores de los países en desarrollo sufren diversos tipos de perjuicios generados por las políticas agrícolas de los países ricos. Los subsidios a la producción que se otorgan en el norte reducen los precios de los productos agrícolas. Al no poder competir con sus rivales subsidiados, los productores agrícolas más pobres del mundo se ven forzados a abandonar los mercados internacionales, e incluso a veces los nacionales. En suma, la solución sería un sistema de comercialización agrícola en el que el éxito no dependa tanto de las ventajas comparativas sino de un acceso comparativo a los subsidios. Los pequeños productores son eficientes, innovadores y potencialmente competitivos, y combinan de manera creativa las actividades agrícolas con otras actividades no vinculadas al agro. Pero los agricultores más pobres del mundo no pueden competir contra las tesorerías más ricas del mundo, y no deberían verse forzados a hacerlo.

ELIMINAR EL
APOYO DE
LOS PAÍSES
RICOS A SU
AGRICULTURA
GENERARÍA
EXPORTACIONES
AGRÍCOLAS
NETAS POR
US\$40 MIL
MILLONES
PARA LOS
PAÍSES EN
DESARROLLO.



RESTRICCIÓN DE LAS OPORTUNIDADES DE EXPORTACIÓN

Las normas que aplica el norte en materia de restricción de las importaciones y subsidios a la producción explican dos de las características del sistema mundial del comercio agrícola que se mantienen intactas dentro del marco de la globalización: lento ritmo de crecimiento y predominio continuado de los países industrializados. El crecimiento agrícola de los países en desarrollo se redujo a un 2,2 por ciento anual durante los últimos diez años, en comparación al 3,4 por ciento registrado en la década anterior. Si bien el comercio agrícola ha crecido en términos absolutos durante la última década, su participación en el comercio total se redujo a menos de un 10 por ciento. Y las exportaciones de los países en desarrollo ascienden a aproximadamente un tercio del total, casi la misma proporción que en 1980.

La estructura del proteccionismo agrícola de los países ricos refuerza la desigualdad de la globalización. Dentro del sector agrícola, los productos con alto nivel de valor agregado representan el segmento de crecimiento más dinámico. Estos productos incluyen bienes tales como carne, fruta, vegetales y nueces. Las exportaciones de esta categoría de bienes crecen a una tasa de más de un 8 por ciento al año —casi el cuádruple que el sector en su conjunto. Pero los países en desarrollo que desean acceder a los mercados de productos de valor agregado deben enfrentar un desalentador conjunto de barreras comerciales.

El aumento gradual de los aranceles, es decir la aplicación de derechos que aumentan con cada paso de procesamiento, es una característica común del proteccionismo de los países industrializados. En la Unión Europea, a los productos alimenticios totalmente procesados se les aplica el doble de aranceles que cuando están en la primera etapa de procesamiento. Los exportadores latinoamericanos de salsa de tomate a la Unión Europea deben enfrentar aranceles que son el quíntuplo que los que se aplican al tomate fresco. A la vez, los tomates frescos pueden ser objeto de aranceles prohibitivos en la Unión Europea durante varios meses del año, destinados fundamentalmente a proteger a los productores italianos y españoles frente a las importaciones latinoamericanas y también, aunque en menor medida, de los productores africanos, ya que éstos son beneficiarios del acuerdo de la Unión Europea con el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (Grupo ACP) y de la Iniciativa EBA.

Dichas prácticas desalientan las inversiones en instalaciones para procesamiento local y niegan a los productores de los países en desarrollo la oportunidad de ingresar a los mercados de mayor valor agregado, que permitiría la generación de empleo. Otros mercados de alto valor agregado están protegidos por enormes aranceles pico. Si desean exportar carne vacuna a Europa, los países en desarrollo (que no pertenezcan al Grupo ACP o a la Iniciativa EBA) deben enfrentar aranceles de hasta un 150 por ciento, en tanto los exportadores de fruta y nueces a los Estados Unidos enfrentan aranceles de un 200 por ciento o más. Y todo esto aun sin tomar en cuenta el arsenal de barreras no arancelarias, incluyendo las reglamentaciones fitosanitarias. Si bien la protección de la salud de los consumidores es obviamente una prioridad legítima, es difícil evadir la conclusión de que la aplicación selectiva de normas sanitarias con frecuencia obedece a metas proteccionistas.

Como resultado final, lo que ocurre es que muchos exportadores agrícolas de los países en desarrollo están operando en la parte menos dinámica de la economía global y son sistemáticamente excluidos de una gran parte del comercio de alto valor agregado. El patrón actual del comercio agrícola refuerza, por tanto, las desigualdades más amplias de la globalización y tiene a la vez fuertes implicancias en términos de pobreza.

Obviamente, hay quienes consideran que las restricciones a las oportunidades de exportación de productos agrícolas de los países en desarrollo no son más que una bendición disfrazada. Durante los últimos años, los ministros de agricultura de la Unión Europea y algunos portavoces del movimiento contra la globalización han compartido una advertencia contra los peligros de las exportaciones agrícolas, en el sentido de que desplazarán la producción local de alimentos, exacerbarán las desigualdades y reforzarán la pobreza en los países en desarrollo. Ya sea que estén motivadas por el deseo de defender indefendibles políticas agrícolas o por una auténtica convicción, estas manifestaciones de alerta son erróneas. El problema no radica en el comercio agrícola en sí mismo sino en las normas que lo rigen, y que inclinan sus beneficios cada vez más lejos de los países y los productores pobres.

Si las condiciones fueran las correctas, las exportaciones de productos agrícolas podrían actuar como una fuerza dinámica para reducir la pobreza, pues les ofrecerían a los pequeños agricultores oportunidades de generar ingresos, diversificar su sustento y reducir su vulnerabilidad. Los pequeños productores rurales de ciertas

EL SISTEMA
ACTUAL DE
COMERCIO
AGRÍCOLA
OBSTACULIZA
UNA GLOBALI-
ZACIÓN
EQUITATIVA.

regiones del oriente de África y América Central han logrado ingresar a los mercados de exportación de frutas y vegetales con alto valor agregado. Y las investigaciones del IFPRI han demostrado que las exportaciones agrícolas han desempeñado un papel crucial en la reducción de la pobreza en Uganda y Vietnam. Lejos de desplazar la producción de alimentos, el éxito de las exportaciones en ambos países fue acompañado de un aumento de la producción de los principales productos alimenticios básicos.

Sin embargo, nada de esto implica que el comercio agrícola genere automáticamente beneficios que reduzcan la pobreza. Los pequeños agricultores —y en especial las mujeres— con frecuencia carecen de acceso a tierra, capital, información y la infraestructura de comercialización que necesitan para aprovechar las oportunidades de exportación. Si los países en desarrollo no cuentan con políticas públicas para superar estas desventajas —especialmente en cuanto refiere a tenencia de la tierra y préstamos— el crecimiento de las exportaciones puede marginar a los pobres. Es un hecho que en esta situación lo que se requiere son políticas internas que redistribuyan las oportunidades a los pobres, y no que se nieguen los beneficios potenciales de las exportaciones agrícolas o que se haga la vista gorda a las políticas del norte que restringen dichos beneficios.

LA COSECHA DEL SUBSIDIO AL ALGODÓN

Cuando de lo que se trata es de cosechar subsidios, los 25.000 productores de algodón de los Estados Unidos se sitúan a la vanguardia. En 2001, el apoyo del gobierno al sector ascendió a aproximadamente US\$3.400 millones un importe que supera la totalidad de la asistencia de los Estados Unidos al África subsahariana. Este respaldo está dirigido, en su mayor parte, a corporaciones agrícolas que operan vastos establecimientos comerciales que hacen uso intensivo de capital en operaciones con un elevado grado de mecanización. Como los Estados Unidos son el mayor productor de algodón del mundo, con una participación del 40% en el mercado mundial, sus programas internos de subsidios tienen implicancias para el mercado global. De acuerdo con el Comité Consultivo Internacional del Algodón, durante el año 2001 estos programas redujeron artificialmente los precios mundiales en aproximadamente un 25 por ciento.

Entre los perdedores se cuentan los granjeros desesperadamente pobres del occidente de África. En parte gracias a la

alta calidad asociada a la producción no mecanizada, esta región es potencialmente una de las regiones más productivas del mundo para el algodón. Durante la última década, la producción aumentó casi al doble, lo que creó beneficios en términos de ingreso para las familias, crecimiento agrícola y exportaciones. Se estima que entre 10 y 11 millones de personas dependen ahora de la producción de algodón. Para muchas familias, el algodón es el único cultivo comercial. Con frecuencia se cultiva en pequeños predios, junto con productos alimenticios básicos principales tales como maíz. La producción de algodón no es solamente un importante elemento para la seguridad alimentaria de las familias, las inversiones agrícolas y los salarios rurales, sino que en varios países es la principal fuente de ingresos por exportaciones y recaudación del gobierno.

Los productores algodoneros africanos no ocupan un lugar destacado en los debates sobre la política agrícola de los Estados Unidos. Pero deberían hacerlo. Haciendo uso de datos de encuestas sobre los ingresos y gastos de las familias en Benin, el IFPRI simuló el efecto de un aumento del precio mundial del algodón de un 25%, que corresponde de forma aproximada al efecto que tendría la eliminación de los subsidios estadounidenses. Los cálculos sugieren que un aumento de los precios de un 25 por ciento haría que la incidencia nacional de la pobreza en Benin se redujera un 4 por ciento, lo que permitiría que 250.000 personas superaran la línea de pobreza, que en este contexto significa que quienes están por debajo están condenados al hambre.



La experiencia del occidente de África también destaca las tensiones existentes entre las políticas de asistencia por un lado y las políticas sobre comercio agrícola por otro. Se ha calculado que los menores precios mundiales inducidos por los subsidios de los Estados Unidos le costaron a la región aproximadamente US\$190 millones en 2001, lo que exacerbó la deuda externa y las limitaciones de la balanza de pagos. Mucho fue lo que se habló sobre las medidas para mitigar el peso de la deuda adoptadas conforme a la Iniciativa en Favor de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Pero lo que perdió Burkina Faso como consecuencia directa de los subsidios al algodón de los Estados Unidos supera el importe recibido conforme a esta Iniciativa. Y las pérdidas que sufre Malí hacen que, a su lado, la asistencia de los Estados Unidos a dicho país sea absolutamente insignificante.

POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

Para ser justos, debemos también reconocer el funesto papel de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea. A la Unión Europea le gusta defender su posición y señalar que, en términos per cápita, los agricultores estadounidenses reciben más subsidios. Pero como contrapartida debemos señalar que los US\$104 mil millones de apoyo a los productores que ofrece Europa representan un tercio del valor de la producción, en tanto el apoyo de los Estados Unidos representa una quinta parte.



Dejando de lado las rivalidades transatlánticas, no hay dudas de que en última instancia la PAC perjudica a los agricultores pobres.

Tomemos, por ejemplo, el caso del sector del azúcar. De acuerdo a los patrones mundiales, Europa es un productor de azúcar de costos excesivamente elevados. Es también el mayor exportador de azúcar blanca del mundo, con una participación de un 40 por ciento en el mercado global. Conforme a la PAC, los agricultores europeos reciben un precio garantizado que generalmente es entre el doble y el triple del precio del mercado mundial. Algunos países en desarrollo del Grupo ACP —en especial Mauricio— también aprovechan este precio para una cierta cuota de exportaciones conforme a un sistema de preferencias comerciales. Las importaciones se restringen mediante aranceles superiores al 140 por ciento. Los altos márgenes que proporcionan los precios garantizados respaldan niveles de producción que superan con creces la demanda interna lo que da origen a grandes exportaciones.

Las exportaciones subsidiadas de la Unión Europea, el estímulo de la producción interna y los impuestos al consumo interno perjudican a los exportadores no subsidiados de los países en desarrollo que, como Malawi, Tailandia y Zambia, se ven forzados a abandonar los mercados de terceros países. Las exportaciones conforme a la PAC también resultan en una caída de los precios mundiales del azúcar de aproximadamente un 15 por ciento.

En 2001, Europa anunció la Iniciativa EBA, destinada a eliminar todas las barreras a las importaciones de los países en desarrollo. Pero para el azúcar —como para el arroz y las bananas— se abrió un compás de espera. ¿Por qué motivo? Fuertes presiones por parte de los representantes de empresas procesadoras de azúcar aliados con grandes establecimientos agrícolas. Los países en desarrollo deberán o bien dedicarse a otros cultivos o bien resignarse a seguir perdiendo, pues los precios mundiales del azúcar siguen estando más bajos que cuando había políticas no proteccionistas. La Iniciativa EBA es positiva en cuanto fuerza un cambio en las políticas de la Unión Europea, pero la situación sería mejor si las políticas de la Unión Europea hubieran sido modificadas con antelación.

Las esperanzas de que la reforma de la PAC generaría un nuevo enfoque del comercio agrícola por parte de la Unión Europea se esfumaron al aprobarse las reformas de junio de 2003. La Comisión Europea había propuesto un verdadero “desacoplamiento” que apuntaba a reducir los incentivos para la producción basados en el mercado. Sin embargo, al cabo de los debates entre los estados miembro, dicho desacoplamiento solo se aprobó parcialmente para

el caso de los cereales, y aun en este caso los países pueden postergar su adopción hasta 2007. Sectores tales como el azúcar y los productos lecheros, que representan la mayor parte de los subsidios a las exportaciones, permanecieron o bien intactos o bien sujetos solo a una modesta reforma. En el ínterin, los niveles generales del gasto en subsidios probablemente continuarán incrementándose hasta 2013.

IMPLICANCIAS PARA LOS IMPORTADORES DE ALIMENTOS

Para los países que son importadores netos de alimentos, los modelos estándar de bienestar del consumidor registran los precios más bajos asociados a los subsidios a la producción del norte y el dumping de las exportaciones como una ganancia favorable. Esta situación plantea una importante interrogante sobre las políticas que ha figurado en lugar prominente en los debates en la OMC: la suspensión del dumping de las exportaciones por parte de los países ricos, ¿lesionaría la seguridad alimentaria de los países en desarrollo?

La respuesta es que no. Los modelos estándar de bienestar del consumidor tienden a velar los daños causados por el dumping agrícola. Los subsidios a las exportaciones de los países industrializados socavan los incentivos para los pequeños productores de los países en desarrollo y desestabilizan los mercados locales. Estos subsidios representan interrogantes de importancia para las autoridades de los países en desarrollo, en especial con respecto a la liberalización de las importaciones.

En la India, los aumentos de las importaciones de productos lácteos forzaron al gobierno a aumentar significativamente los aranceles a fines de la década del 90. Algunos críticos proclamaron que este movimiento constituía una marcha atrás en términos del libre comercio. Pero ¿qué significa libre comercio en un contexto donde el mayor exportador de productos lecheros, la Unión Europea, otorga subsidios que superan los US\$3 mil millones al año?

Dadas las condiciones imperantes en el mercado, una rápida liberalización de las importaciones puede infligir enormes costos de ajuste a los pequeños productores rurales. Cuando Haití abrió su mercado arrocero en 1995, las importaciones de los Estados Unidos inundaron el país, redujeron los precios un 25 por ciento y desplazaron a los productores locales. En esa época, los subsidios agrícolas a los productores de arroz de los Estados Unidos representaban un 40 por ciento del valor de la producción.

**LOS PRODUCTORES
NACIONALES NO
PUEDEN HACER
USO DE LAS
SEÑALES QUE
EMITEN LOS
PRECIOS DE
MERCADO
DISTORSIONADOS.
EN ESTAS
CONDICIONES, LA
LIBERALIZACIÓN
UNILATERAL
NO RESULTA
ATRACTIVA.**



Si no se adopta una reforma fundamental en los sistemas de apoyo a la agricultura de los países del norte, la liberalización de las importaciones seguirá generando competencia desleal. Así, por ejemplo, los 2,4 millones de granjeros mexicanos cuyo sustento depende en parte de la producción de maíz actualmente están integrados en un mercado regional con los Estados Unidos, cuyos productores de maíz reciben un apoyo estimado de US\$9 mil millones al año según las cifras de la OCDE. Dado el estado dilapidado de la infraestructura que respalda a los productores de maíz mexicanos, especialmente en las áreas cultivadas bajo lluvia, parecería probable que el desequilibrio de la competencia reforzará la situación de pobreza rural y migraciones.

Si bien los países en desarrollo pueden sufrir por la apertura de sus mercados a las importaciones baratas, también pueden perder si mantienen cerrados los mercados. Las investigaciones del IFPRI sobre los mercados africanos han demostrado que los efectos indirectos del proteccionismo, en el sentido de que socavan la creación y el crecimiento de instituciones de mercado, incluyendo las asociadas a las actividades financieras y bancarias en las zonas rurales, tienen, a largo plazo, consecuencias adversas para el desarrollo.

Entre los problemas más graves asociados al dumping de las exportaciones por parte de los países del norte cabe señalar el mensaje que se ha enviado a los gobiernos de los países en



desarrollo, en especial en el África subsahariana. La pronta disponibilidad de alimentos baratos para las poblaciones urbanas ha aportado fundamentos para no asignar prioridad a los entornos económicos en los que operan los pequeños productores y para adoptar una actitud negligente con respecto a la infraestructura rural. De hecho, se han eliminado de las agendas de los ministerios de finanzas las inversiones públicas en desarrollo agrícola y rural, a pesar de sus beneficios para el desarrollo. Ha sido solo recientemente que han recibido una mayor prioridad por parte de donantes tales como el Banco Mundial, una vez que se aquilataron los efectos nocivos de dicha omisión.

Una consecuencia de la caída de las inversiones agrícolas fue el nivel peligrosamente alto de dependencia de muchos países con respecto a la asistencia alimentaria y las importaciones de alimentos. Obviamente, estos países no deberían procurar alcanzar la autosuficiencia por sí misma sino, por el contrario, la seguridad alimentaria. Un desafío clave para estos países, y para gran parte de África, consiste en aumentar la producción de alimentos de los pequeños productores, no solo para reducir los costos en moneda extranjera sino también para generar ingresos y empleo. Los subsidios a las exportaciones de los países del norte hacen que esta tarea resulte menos atractiva.

EL CAMINO A RECORRER

El Programa de Doha para el Desarrollo brinda una oportunidad única para comenzar a hacer que el comercio agrícola opere a favor de los pobres y para marcar un nuevo rumbo hacia un patrón de globalización más equitativo. Es vital que se aproveche dicha oportunidad, no solo en función de los intereses de los pequeños productores de los países en desarrollo sino también a los efectos de restaurar la credibilidad del sistema multilateral de comercio basado en normas.

Para llevar a la práctica las hermosas palabras de la Declaración de Doha, se requieren cinco cosas:

En primer lugar, debemos hacer una evaluación honesta de lo que ha ocurrido en relación con el Acuerdo sobre la Agricultura aprobado al cierre de la Ronda Uruguay, que fue la última ronda de negociaciones sobre el comercio mundial. Lo que ha ocurrido no es alentador. Conforme al Acuerdo sobre la Agricultura, los países industrializados se comprometieron a reducir el apoyo agrícola en un 20 por ciento. El patrón de los subsidios se ha modificado en cierta medida; los subsidios que estaban vinculados a la producción ahora han sido parcialmente desacoplados. En la reforma de la PAC, en junio de 2003, la Unión Europea se comprometió a dar pasos adicionales en la dirección correcta. Pero todo dependerá, en última instancia, de la forma en que de hecho se implementen las políticas declaradas, ya que “es posible mantener elementos de pago acoplados, a los efectos de evitar que se abandone la producción”, como establece el pacto de la Unión Europea. Los pequeños productores de los países en desarrollo no pueden siquiera soñar con disposiciones de política similares que les sean aplicables.

En términos generales, ha habido una disminución en el uso de instrumentos políticos que recompensen la producción de los granjeros con un apoyo en los precios (definido por la propia OMC como “distorsionante del comercio”). Si bien no hay duda de que ciertos subsidios distorsionan el comercio más que otros, en general los apoyos que nominalmente no están vinculados a los volúmenes con frecuencia ayudan a mantener la capacidad de producción. Según las mediciones efectuadas por la OCDE, después de la aprobación del Acuerdo sobre la Agricultura, las Estimaciones del Apoyo a los Productores, que incluyen ambos tipos de subsidios (vinculados y no vinculados a la producción), de hecho han aumentado.

**DEBEMOS
REALIZAR UNA
EVALUACIÓN
HONESTA DE
LO QUE HA
OCURRIDO
DENTRO DEL
MARCO DEL
ACUERDO
SOBRE LA
AGRICULTURA.**

**SE DEBERÍA
ELIMINAR LAS
MEDIDAS DEL
COMPARTIMENTO
AZUL.**

¿Cómo es posible? La Unión Europea y los Estados Unidos inventaron una categoría de apoyo —conformada por los compartimentos Verde y Azul en la jerga de la OMC— que se considera desvinculada de la producción y, por ende, no sujeta a recortes en los subsidios. En los hechos, han modificado sus canales de apoyo a través de un complejo ejercicio de re-empaque. Las medidas del compartimento Azul se permitieron solo porque la Unión Europea había reducido los precios de los cereales un 30 por ciento y había instituido medidas para limitar (dejar de lado) la producción. Los pagos del compartimento Azul se vinculan a la tierra y al número de reses para la producción de carne vacuna. Los subsidios a la producción de carne vacuna se introdujeron en un momento en que los precios habían declinado. Con todo, esta categoría de subsidios debería ser prohibida. Estos subsidios podrían haberse justificado en el momento de los cortes de precio con el fin de brindar alguna asistencia para el ajuste; pero ya hace mucho tiempo que dichos ajustes no son necesarios.

Tomemos el caso de los cereales de la Unión Europea. Actualmente, los productores de trigo reciben un pago directo equivalente a aproximadamente US\$60 la tonelada métrica, es decir casi un 60 por ciento del precio de exportación. Conforme a las normas de la OMC, este pago no se computa ni como subsidio a la producción ni como subsidio a la exportación. ¿Por qué motivo? Se clasifica como pago “desacoplado” porque no se vincula a la producción corriente. Este fundamento puede tener sentido para los abogados especializados en Derecho Comercial y los contadores. Pero para los productores de alimentos del oeste de África que intentan competir con la Unión Europea, puede resultar ser menos benigno. Es vital que el Programa de Doha provea un verdadero desacoplamiento entre los subsidios y la producción, así como verdaderos recortes en todas las medidas de apoyo que crean injusticias en las situaciones de competencia.

**SE REQUIERE
UN VERDADERO
DESACOPLA-
MIENTO ENTRE
LOS PAGOS Y LA
PRODUCCIÓN.**

En segundo lugar, la Ronda de Doha debe proveer una prohibición general contra las medidas de apoyo a las exportaciones que actúan directa o indirectamente como subsidios a las exportaciones. Los productores de los países en desarrollo necesitan normas que declaren ilegal la exportación de productos agrícolas a precios inferiores a los que reciben los productores. Estas normas deben ir más allá de los subsidios directos a las exportaciones y cubrir la gama completa de medidas que actualmente están vigentes, que incluyen:

- pagos directos por los excedentes de productos básicos tales como trigo en la Unión Europea y algodón en los Estados Unidos;

- programas de crédito a las exportaciones tales como los US\$5.700 millones de préstamos para la exportación con apoyo oficial que se otorgan conforme a la Ley de la Agricultura de los Estados Unidos de 2002; y
- el uso de programas de asistencia alimentaria para cofinanciar indirectamente exportaciones comerciales.

En esta Ronda, los donantes deben adoptar un compromiso creíble, con niveles suficientes de asistencia alimentaria que sea entregada de forma que no se generen distorsiones, que efectivamente llegue a los necesitados y que responda en forma rápida a las situaciones de emergencia.

En tercer lugar, los países ricos deben abrir sus propios mercados. Como manifestó el Presidente de Brasil, Luis Inácio “Lula” da Silva: “Los esfuerzos que hagamos por exportar no servirán de nada si los países ricos continúan predicando el libre comercio y practicando el proteccionismo”. Uno de los propósitos de la Ronda Doha debería ser una “cosecha precoz” de medidas destinadas a reducir los aranceles y las barreras no arancelarias de los productos agrícolas y a eliminar la aplicación de aranceles escalonados.

En cuarto lugar, los países en desarrollo deben conservar el derecho de proteger sus sistemas agrícolas contra la inestabilidad y la competencia desleal asociadas a los subsidios agrícolas del norte. Los propios países en desarrollo han presentado propuestas en este sentido. Así, por ejemplo, el gobierno de la India ha reivindicado una cláusula de “salvaguardia especial” conforme a la cual se detonarían mayores aranceles si los precios de las importaciones caen por debajo de ciertos niveles.

Por su parte, la Unión Europea y los Estados Unidos se han resistido al reclamo de mayores derechos para proteger la seguridad alimentaria, para lo que adujeron que las salvaguardias deberían quedar limitadas a un pequeño número de “alimentos principales” y a un pequeño grupo de países. Ésta es una forma especialmente hipócrita de tratar el tema de la seguridad alimentaria. La protección del sustento de los pequeños productores no puede quedar reducida a un pequeño número de cultivos de alimentos.

En quinto lugar, mientras los mayores beneficios de la liberalización agrícola surgirían de las negociaciones multilaterales en la órbita de la OMC, todavía hay negociaciones regionales y bilaterales de acuerdos de libre comercio. Estas negociaciones

**SE DEBE PRO-
HIBIR TODA
MEDIDA QUE
AUMENTE LAS
EXPORTACIONES.**

**LOS PAÍSES EN
DESARROLLO
NECESITAN
SALVAGUARDIAS
ESPECIALES
CONTRA
LA DISTORSIÓN
DE LOS PRECIOS
INTERNA-
CIONALES.**



**LOS PAÍSES
RICOS DEBEN
CENTRARSE
MÁS EN LAS
NEGOCIACIONES
COMERCIALES
MULTILATERALES
QUE EN LOS
ACUERDOS
REGIONALES.**

ejercen fuertes y saludables presiones sobre el proceso ante la OMC, pero también hacen peligrar los avances a nivel global si se prosigue con ellas de forma errática. Por ahora, Europa y los Estados Unidos deberían suspender todo acuerdo de libre comercio bilateral y concentrarse plenamente en lograr avances en las negociaciones ante la OMC.

Estas cinco medidas ayudarán a crear un sistema de comercio internacional más equitativo, que no sufra un sesgo en contra de los pequeños productores de los países en desarrollo. Si ponen fin a sus instintos de autoservicio en el tratamiento del comercio agrícola, los países ricos pueden ayudar a crear un medio propicio para los granjeros pobres. Luego, corresponderá a los propios gobiernos de los países en desarrollo crear las condiciones necesarias para que sus pueblos puedan explotar las oportunidades comerciales para reducir la pobreza y el hambre. En tales condiciones, la asistencia financiera internacional para el desarrollo también tendría un impacto más beneficioso.

Kevin Watkins es Director de Investigaciones de Oxfam. Joachim von Braun es el Director General del IFPRI.

Los PAÍSES EN DESARROLLO Y LAS NEGOCIACIONES EN LA OMC

por Eugenio Díaz-Bonilla y Ashok Gulati

PARA QUE LOS PAÍSES EN DESARROLLO PUEDAN LOGRAR CRECIMIENTO ECONÓMICO, ALIVIO DE LA POBREZA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA, ES CRUCIAL QUE CUENTEN CON UN SECTOR AGRÍCOLA DINÁMICO. SI BIEN LAS ACTIVIDADES AGRÍCOLAS PRIMARIAS REDUCEN CADA DÍA SU PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LA ECONOMÍA, TODAVÍA REPRESENTAN CERCA DE UNA CUARTA PARTE DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA TOTAL Y APROXIMADAMENTE UN 60 POR CIENTO DEL EMPLEO TOTAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO DE BAJOS INGRESOS. LOS ALIMENTOS PRIMARIOS Y PROCESADOS REPRESENTAN APROXIMADAMENTE UN 20 POR CIENTO DEL COMERCIO DE BIENES DE ESTOS PAÍSES. MÁS AÚN, DE LAS 1.200.000 PERSONAS QUE SUBSISTEN CON MENOS DE US\$1 POR DÍA, APROXIMADAMENTE UN 75 POR CIENTO VIVE Y TRABAJA EN ÁREAS RURALES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO.

A pesar de su importancia, a lo largo de los años el crecimiento agrícola de los países en desarrollo se ha visto obstaculizado por una serie de factores. En primer lugar, cuando los países en desarrollo intentaban industrializar sus economías, generalmente aplicaron impuestos a la agricultura. El prejuicio contra la agricultura en los países en desarrollo también causó daño a los pobres, que con frecuencia dependían fuertemente de este sector para lograr ingresos y empleo. Si bien varios países en desarrollo han reducido o incluso eliminado dicha política desde inicios de los años 90, ha surgido otro factor negativo cuyos efectos son cada vez más evidentes: el subsidio de la agricultura en los países ricos. En la década del 80, estos subsidios llevaron a generar excedentes que los países ricos vendieron en los mercados

mundiales con fuerte apoyo de subsidios a la exportación. La combinación de proteccionismo agrícola y subsidios en los países industrializados ha limitado el crecimiento agrícola en el mundo en desarrollo, lo que ha aumentado la pobreza y debilitado la seguridad alimentaria en los países vulnerables. Dichas políticas también afectaron a los propios países ricos, pues aumentaron el costo de los alimentos y generaron una mayor carga fiscal para los contribuyentes. El reclamo de los países ricos en el sentido de que los beneficios esperados de sus políticas agrícolas en términos de seguridad de los alimentos, limpieza ambiental y mejor distribución del ingreso son mayores que sus costos muestra una nota de falsedad, si tomamos en cuenta los temores que generó recientemente en Europa la enfermedad de la “vaca loca”, la contaminación ambiental vinculada a la agricultura en los países industrializados y el hecho de que la mayoría de las transferencias benefician a los grandes productores agrícolas.

UNA OPORTUNIDAD PARA NIVELAR EL TERRENO DE JUEGO

La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales dio inicio al proceso de hacer que las políticas agrícolas respondan a un conjunto de normas comunes, en un intento por reducir el impacto negativo de las prácticas dominantes sobre el bienestar mundial. Pero el proceso de las reformas dista mucho de haberse completado. Como ocurre con la industria textil (otro sector en el que los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa), la agricultura continúa recibiendo un tratamiento separado dentro del nuevo marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este marco permite la expansión artificial de la producción agrícola en los países industrializados en tanto limita la posible expansión de la agricultura en los países en desarrollo. Hay quienes, sarcásticamente, se han referido a este tratamiento separado de los productos agrícolas y textiles como “tratamiento especial y diferencial” en favor de los países ricos. La Ronda Doha ofrece la posibilidad de nivelar un terreno de juego que se muestra inclinado en una sola dirección. Para hacerlo, las negociaciones deberán completar las tareas inconclusas de la Ronda Uruguay: reducir el proteccionismo y los subsidios, en particular en los países ricos, y, a la vez, tener en cuenta las necesidades de los países y grupos vulnerables.

En las negociaciones de la Ronda Doha, los países en desarrollo han venido siguiendo, en diversos grados, dos grandes enfoques básicos. El primero consiste en “jugar a la ofensiva” y tratar de limitar el amplio espacio jurídico con el que cuentan actual-


LA RONDA
DOHA DEBE
COMPLETAR EL
PROCESO DE
REFORMAS
DESTINADO A
NIVELAR EL
TERRENO DE
JUEGO QUE
COMENZÓ CON
LA RONDA
URUGUAY.



mente los países industrializados dentro de las normas vigentes de la OMC para subsidiar y proteger a sus propios productores (para los que también cuentan con grandes recursos financieros). El segundo enfoque consiste en “jugar a la defensiva”, lo que significa solicitar exoneraciones adicionales (esto es, un “tratamiento especial y diferencial”) que les permitan subsidiar y proteger a la agricultura de los países en desarrollo. La combinación de las tácticas ofensivas y defensivas varía según los países, y refleja parcialmente la heterogeneidad de los países en desarrollo en general y de sus sectores agrícolas en particular.

LOS DIVERSOS INTERESES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Las diferencias entre los países en desarrollo y sus sectores agrícolas se manifiestan a diferentes niveles. Así, por ejemplo, los países de África, América Latina y el Caribe tienen más tierras arables disponibles per cápita que los países en desarrollo de Asia, pero la tierra parece estar distribuida de manera más desigual en América Latina y el Caribe. Pero por otro lado, Asia, América Latina y el Caribe cuentan con mejor infraestructura que África. Si bien todas las regiones en desarrollo han registrado un aumento del comercio de frutas y vegetales, Asia, América Latina y el Caribe han contado con exportadores más dinámicos en el mercado de las oleaginosas.



África ha ido perdiendo participación en el comercio exportador del mercado agrícola mundial. América Latina y el Caribe son exportadores agrícolas netos; Asia se convirtió en importador neto a comienzos de la década del 70; y África, que en los años 60 y 70 tenía un fuerte equilibrio agrícola positivo, ha registrado déficits desde principios de la década del 80. También varían las direcciones del comercio. Los países asiáticos comercian principalmente dentro de la región; los países de América Latina y el Caribe comercian con Europa, Estados Unidos y otros países dentro de la región; en tanto, África comercia fundamentalmente con Europa.

Un estudio del IFPRI que se realizó utilizando análisis por grupo también demostró las grandes diferencias entre los países en desarrollo en materia de seguridad alimentaria. Los países aparecen diseminados en casi todos los niveles de seguridad e inseguridad alimentaria; pero ninguno de ellos aparece en el grupo con muy alto nivel de seguridad alimentaria. También difieren los perfiles de los países que sufren inseguridad alimentaria: algunos son predominantemente rurales (sobre todo en África y el sur de Asia) en tanto en otros la población urbana es más importante (como en muchos países de América Latina y el Caribe y en las economías en transición). Obviamente la misma política (como por ejemplo mantener altos precios para los productores) tendrá diferente impacto según en cuál de estos dos tipos de países se aplique.

Algunos países sufren inseguridad alimentaria fundamentalmente debido a los bajos niveles de calorías y proteínas per cápita, si bien no destinan grandes porcentajes de sus exportaciones a comprar alimentos. Según la terminología del estudio, estos países son “vulnerables en términos del consumo”, pero no sufren “tensiones en términos del comercio”. Otros países aquejados de inseguridad alimentaria constituyen una imagen espejular: parecen sufrir tensiones en términos del comercio (pues aplican un alto porcentaje de sus exportaciones a la compra de alimentos) pero son menos vulnerables en términos del consumo (sus niveles actuales de calorías y proteínas per cápita son cercanos al promedio de todos los países estudiados). Una vez más, también en este caso son diferentes las opciones políticas para los dos tipos de países: mientras el primer grupo podría aumentar las importaciones para mejorar la disponibilidad de calorías y proteínas, no se justificaría que el segundo grupo aumentara las importaciones.

**LAS DIFERENTES
ACTITUDES
ADOPTADAS POR
LOS PAÍSES EN
DESARROLLO EN
LA RONDA DOHA
REFLEJAN SUS
DIFERENTES
VENTAJAS COM-
PARATIVAS Y
SUS DIFERENTES
SITUACIONES EN
MATERIA DE
SEGURIDAD
ALIMENTARIA.**

Las diferentes actitudes adoptadas por los países en desarrollo en las negociaciones de la Ronda Doha reflejan esta heterogeneidad. El Grupo Cairns (alianza de países exportadores de productos agrícolas, tres de ellos desarrollados y 14 en desarrollo) ha optado por jugar a la ofensiva. Resulta interesante observar que, si bien generalmente se considera que el Grupo Cairns incluye países que son grandes exportadores comerciales, de hecho tres de sus integrantes pertenecen a los grupos de países con inseguridad alimentaria. Otros países en desarrollo han preferido un enfoque defensivo y han abogado a favor de niveles adicionales de respaldo y protección para los países en desarrollo (tal como los once miembros de la OMC, incluyendo a Cuba, la República Dominicana, Pakistán, Sri Lanka y otros, que presentaron las propuestas incluidas bajo el nombre general de “Compartimento de Desarrollo”) en tanto también han solicitado una reducción de los subsidios y la protección en los países industrializados. Hay también otros países que intentan coordinar ambos enfoques. La India es un caso interesante. Por un lado juega a la ofensiva, lo que parece razonable para un país que en los últimos años se ha convertido en uno de los principales exportadores netos de productos agrícolas del mundo. Por otro lado, un alto porcentaje de la población pobre de la India vive en zonas rurales. Por lo tanto, las preocupaciones acerca de posibles impactos negativos sobre los campesinos pobres han sido el principal fundamento de los componentes defensivos de la propuesta de la India ante la OMC, incluida en la noción de Compartimento de Seguridad Alimentaria (junto con propuestas de niveles adicionales de apoyo y protección comparables a las del Compartimento de Desarrollo).

En reconocimiento de dicha heterogeneidad, podemos, con todo, realizar algunas aclaraciones generales. Como ya se manifestó, para los países en desarrollo, y en especial para los más pobres, es crucial contar con un sector agrícola dinámico, y las investigaciones han demostrado que las exportaciones agrícolas parecen estar asociadas a un mayor nivel de crecimiento. Si el mayor nivel de crecimiento tiene una base amplia y estable, ayuda, a su vez, a reducir la pobreza. Por el contrario, las economías cerradas que dependen de la dinámica de mercados internos pequeños tienden a registrar tasas de crecimiento más lentas y con intervalos de crecimiento cero. Si los países se basan en sus ventajas comparativas, el comercio internacional por parte de países en desarrollo pobres pero con abundancia de mano de obra debería aumentar el empleo y los salarios, lo que contribuiría a aliviar aún más la pobreza.

UN COMERCIO
INTERNACIONAL
BASADO EN LAS
VENTAJAS
COMPARATIVAS
PUEDE AYUDAR
A LOS PAÍSES
POBRES A
REDUCIR
LA POBREZA Y
MEJORAR LA
SEGURIDAD
ALIMENTARIA

En la medida en que la pobreza es la principal causa de la inseguridad alimentaria, las oportunidades que brinda el comercio internacional deberían también ayudar a mejorar la seguridad alimentaria. Durante las últimas décadas, la expansión del comercio de bienes y servicios, aunada a la reducción de los precios de los alimentos resultante de los avances tecnológicos, llevó a fuertes reducciones de la magnitud total del gasto total en alimentos de los países en desarrollo como porcentaje de las utilidades totales derivadas de las exportaciones.

Obviamente, las diferencias en el desempeño de la producción y las exportaciones agroalimentarias de los países en desarrollo dependen de varios factores tales como el crecimiento de los ingresos y la población, la base de recursos naturales, el clima y los avances tecnológicos. Pero las políticas económicas, tanto de los países industrializados como de los propios países en desarrollo, también ejercen una fuerte influencia. El marco jurídico y las actuales negociaciones de la OMC son fundamentales, precisamente por sus probables efectos sobre las políticas comerciales y agrícolas en todo el mundo. Al examinar las posiciones negociadoras desde el punto de vista de los países en desarrollo, es importante analizar sus políticas separadas de las de los países industrializados.



EL PRECIO DEL PROTECCIONISMO AGRÍCOLA

Desde los años 70, diversos estudios han intentado cuantificar el impacto mundial del proteccionismo agrícola de los países industrializados. Las conclusiones de dichos estudios han mostrado sistemáticamente que los excedentes agrícolas de los países ricos, generados a través de protección y subsidios y luego volcados a precios más bajos a los mercados mundiales, han lesionado el desarrollo agrícola de los países en desarrollo. Recientes simulaciones llevadas a cabo por el IFPRI muestran que dichas políticas de los países industrializados han desplazado exportaciones agrícolas netas de aproximadamente US\$40 mil millones por año de los países en desarrollo, y han reducido los ingresos agrícolas de estos países en casi US\$30 mil millones (tomando en cuenta tanto los productos agrícolas primarios como los manufacturados pero sin tomar en cuenta otras actividades vinculadas tales como intercambio, comercio y otros servicios). Más aún, estos valores estimados pueden ser bajos, pues tampoco incluyen los efectos dinámicos de las inversiones adicionales que pueden generar las mejores oportunidades del mercado o los efectos multiplicadores que habrían generado esos ingresos agrícolas que en la práctica nunca se materializaron. Más de la mitad de estos efectos de desplazamiento corresponden a las políticas de la Unión Europea (y otros países europeos tales como Noruega y Suiza); algo menos de un tercio responde a las políticas de los Estados Unidos, y aproximadamente un 10 por ciento corresponde a las políticas japonesas, en tanto el resto es resultado de las políticas de otros países industrializados.

Estos resultados deberían hacer pensar a quienes proponen la “multifuncionalidad” en los países ricos, a quienes alegan que la agricultura tiene beneficios adicionales para sus sociedades y que, por tanto, debe ser protegida y subsidiada. Pero un efecto importante de estas políticas es que fuerzan una contracción de la agricultura en muchos países pobres. Nos preguntamos entonces, ¿qué multifuncionalidad es promovida y qué multifuncionalidad es pisoteada? Las pérdidas resultantes del desplazamiento de la producción son especialmente nocivas para muchos países de bajos ingresos cuyas economías dependen esencialmente de la agricultura y la producción agroindustrial y donde la mayor parte de la pobreza se genera en las áreas rurales.



Las actuales negociaciones ante la OMC deben completar las tareas inconclusas destinadas a corregir los desequilibrios para permitir un crecimiento económico de base amplia en los países en desarrollo. Los países desarrollados deberían combatir el hambre y la pobreza no solo por motivos humanitarios que son obvios y apremiantes sino también a la luz de los dictados del interés propio de dichos países: los países en desarrollo pobres continúan engendrando crisis sanitarias, ambientales, militares y humanitarias en todo el mundo, que directa o indirectamente tienen efectos sobre los países desarrollados, en tanto la pobreza y el hambre privan al mundo del potencial creativo y del aporte económico de miles de millones de seres humanos.

TRES RETOS PARA LA LIBERALIZACIÓN

En contra de la propuesta generalizada de que se deben corregir los desequilibrios de las normas comerciales, se han planteado tres preocupaciones principales. En primer lugar, se ha señalado que la liberalización de las políticas agrícolas en los países industrializados podría aumentar el gasto en alimentos de los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos. Si bien las políticas agrícolas de los países ricos han perjudicado a los países en desarrollo que son exportadores netos, este argumento sugiere que las mismas políticas podrían haber favorecido el equilibrio de la balanza de pagos de los países en desarrollo que son importadores netos de los mismos productos. En segundo lugar se argumenta que para los países en desarrollo que tienen acceso preferencial a los mercados protegidos de los países ricos, la liberalización del comercio en dichos mercados podría hacer que se erosionaran sus preferencias comerciales (esto es, que al tener acceso a un mercado protegido estos países pueden vender a mayores precios que los que rigen en los mercados mundiales). Finalmente, hay quienes plantean que al expandir las exportaciones es posible que en los países en desarrollo empeore la pobreza y la seguridad alimentaria, ya que las cosechas para la exportación podrían competir con los cultivos de alimentación básica y afectar de manera desfavorable, por otros mecanismos, a los pobres y las mujeres.

Sin embargo, el primer argumento omite el diferente impacto de la distribución entre los consumidores y los productores y entre los diferentes tipos de familias dentro de los países en desarrollo. Es más, las políticas del comercio agrícola de los países industrializados pueden haber tenido efectos restrictivos sobre la pro-



ducción agrícola y agroindustrial de todos los países en desarrollo, sin importar que fueran en términos netos importadores o exportadores de alimentos. Dado que estos sectores constituyen la principal actividad económica de muchos países en desarrollo, en especial de los pobres, y dado que el crecimiento de estos sectores generalmente se ve multiplicado a lo largo y a lo ancho de toda la economía, los países en desarrollo pobres, incluso los importadores netos, pueden haber perdido una fuente sustancial de beneficios dinámicos. De hecho, la depresión de los precios mundiales de muchos alimentos, causada por el proteccionismo agrícola y los subsidios de los países industrializados, puede haber hecho que algunos países en desarrollo se convirtieran en importadores netos de alimentos, empujándolos a un nivel más profundo de especialización en productos tropicales.

Un posible enfoque centrado en mejorar el bienestar consistiría en proceder a liberalizar los mercados de los países ricos y, a la vez, ofrecer fondos en efectivo u otros esquemas financieros para ayudar a los países pobres con sus posibles problemas en la balanza de pagos. El análisis del posible impacto sobre la balanza de pagos debe llevarse a cabo teniendo en cuenta a la economía en su conjunto en un contexto de equilibrio general, dado que, aun cuando los precios de la agricultura aumenten,

las negociaciones pueden tener otros efectos sobre los precios y los volúmenes de las exportaciones y las importaciones que compensen los efectos sobre los precios de los productos agrícolas.

El segundo argumento se centra en la posible erosión de las preferencias de un cierto número de países en desarrollo que cuentan con acuerdos especiales de acceso a los mercados de los países industrializados. Para los países en desarrollo de bajos ingresos, dicho acceso preferencial generalmente representa un gran porcentaje de las exportaciones agrícolas y del valor agregado por los sectores, y tiene importantes implicancias para el empleo rural y la balanza de pagos. Sin embargo, lo que no resulta claro es en qué medida los países que actualmente cuentan con acceso a los mercados de los países ricos se benefician realmente con los acuerdos vigentes, ya que los mecanismos específicos para el funcionamiento de dichas preferencias pueden implicar altos costos administrativos, pueden ser inciertos con el transcurso del tiempo, y pueden sesgar la distribución de los beneficios hacia los importadores locales y no hacia los países en desarrollo exportadores. Hay varias opciones que ofrecen mayores beneficios para el bienestar de los pueblos que el mantenimiento de los niveles actuales de protección de los países ricos. En algunos casos, un cambio en la forma en que funcionan las cuotas vinculadas a las franjas arancelarias podría compensar la erosión de las preferencias en el corto plazo.



Una posibilidad sería otorgarles licencias de importación a los países exportadores en vez de otorgárselas a las compañías importadoras, y reducir a cero el arancel “por cuota” para dichos países exportadores. Este enfoque transferiría la renta total de la cuota (es decir, la diferencia entre el mayor precio interno y el menor precio mundial) a los países en desarrollo exportadores.

Otra posibilidad consiste en transformar en asistencia externa un valor equivalente al de las preferencias comerciales perdidas. Este enfoque significaría extender a los países en desarrollo pobres afectados la misma lógica que se aplica cuando los países industrializados compensan a los productores internos por la reducción del apoyo directo. Estas preferencias perdidas deberían también ser calculadas teniendo en cuenta el impacto sobre toda la economía en su conjunto.

El tercer planteo está vinculado a críticas anteriores de la Revolución Verde, que luego se extendieron a la comercialización y el comercio internacional: se ha alegado, en primer lugar, que los recursos limitados de los pequeños productores podrían impedirles participar en la expansión de los mercados y llevar a un agravamiento en el patrón de distribución del ingreso. En segundo lugar —y dando lugar a mayores preocupaciones— si se modifican los precios relativos de forma adversa a los pobres o si se refuerza el poder de los actores que ya son dominantes (grandes terratenientes, grandes empresas comerciales) y se les permite extraer ingresos de los pobres o apropiarse de sus bienes, en términos absolutos los pobres podrían terminar en una situación todavía peor que la actual. También se ha alegado que, si los cultivos comerciales o la producción para la exportación desplazan a los cultivos de alimentos principales y si estos cambios resultan en un menor nivel de poder de decisión y menores recursos para las mujeres, podría reducirse la seguridad alimentaria.

Ello no obstante, varios estudios han demostrado que la Revolución Verde —y la comercialización interna e internacional— puede engendrar beneficios a favor de los pobres —y de hecho ya lo ha hecho—, debido a sus efectos sobre la producción, el empleo y el precio de los alimentos, aun cuando no se pueda garantizar en forma alguna que los beneficios se logren de manera uniforme. La expansión del comercio que crea oportunidades de ingresos para las mujeres puede también darles mayor control sobre los gastos, con efectos positivos sobre la nutrición y el desarrollo de los niños, así como mayores incentivos para invertir en las



niñas. Pero también es posible que haya una compensación recíproca entre las actividades que generan ingresos y el tiempo asignado a prestar atención a los niños —tema que actualmente está siendo analizado por el IFPRI. En términos generales, los países en desarrollo deben aplicar políticas complementarias que apunten a aumentar el capital físico y humano de los pobres y las mujeres, crear infraestructura y servicios generales, asegurar que los mercados funcionen de forma competitiva, construir redes de seguridad eficaces, y eliminar las tendencias institucionales, políticas y sociales que discriminan a los grupos vulnerables.

OPCIONES DE POLÍTICAS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Si bien la eliminación de las políticas de los países ricos que reducen el bienestar debería ser el punto central de estas negociaciones, los países en desarrollo deben también analizar cuidadosamente sus propias políticas agrícolas. Durante largos años, muchos de ellos han tenido prejuicios contra la agricultura y, si bien la inclinación macroeconómica más obvia puede haber desaparecido, muchos países todavía no invierten lo suficiente en desarrollo agrícola y rural.

Varios países en desarrollo han manifestado su preocupación de que una liberalización mayor del comercio cree problemas para sus grandes poblaciones agrícolas predominantemente pobres. Los países pobres han solicitado un ritmo más lento en la reducción de sus propios aranceles y reclamado que son los países industrializados los que deben eliminar en una primera instancia sus altos niveles de protección y subsidios. Un motivo de preocupación adicional lo constituye la forma de proteger el sustento de los productores pobres contra los impactos negativos súbitos resultantes de prácticas comerciales desleales tales como las exportaciones subsidiadas y el aumento desmedido de las importaciones.

Si bien insistir en una secuencia rígida en la que los países desarrollados eliminen primero todas las distorsiones parece ser una fórmula segura para que las negociaciones se empantanen, resulta justificable que los países en desarrollo soliciten un significativo paso inicial en la reducción de la protección y los subsidios por parte de los países industrializados. Asimismo, los países vulnerables afectados por inseguridad alimentaria necesi-

LOS PAÍSES EN
DESARROLLO
DEBEN
REFORMAR SUS
PROPIAS
POLÍTICAS
AGRÍCOLAS.

tan (1) un plazo de transición más prolongado, durante el cual se deberán implementar estrategias apropiadas de desarrollo rural y alivio de la pobreza, y (2) instrumentos simplificados y afinados para enfrentar las prácticas comerciales injustas y los aumentos de las importaciones que pueden dañar irreparablemente el sustento de los pequeños agricultores. En particular, dentro del contexto de las negociaciones es importante aclarar el posible uso, por parte de los países en desarrollo, de otros recursos comerciales contra los subsidios internos y, en especial, los subsidios a las exportaciones de los países industrializados.

Ello no obstante, algunos observadores han alegado a favor de mantener altos niveles de protección agrícola en los países en desarrollo o incluso aumentar dichos niveles como forma de reducir la pobreza y promover la seguridad alimentaria. En algunas ocasiones dicha sugerencia se une al argumento de que la protección “no cuesta dinero” y, en los países pobres, es más fácil de implementar que los subsidios. Pero contrariamente a lo que se cree habitualmente en el sentido de que la protección es un impuesto pagado por los extranjeros y cobrado por los gobiernos, gran parte del impuesto implícito es pagado por los consumidores y cobrado por productores privados en forma de mayores precios. Este impuesto a los alimentos tiene naturalmente un impacto negativo sobre las familias pobres, que en muchos países en desarrollo destinan a alimentos más de la mitad de sus ingresos, y es principalmente recibido por los



grandes productores agrícolas que tienen mayor cantidad de productos para vender. Los trabajadores rurales que no tienen tierra, las familias carenciadas de las ciudades y muchos productores agrícolas pequeños y pobres tienden a ser compradores netos de alimentos. Los problemas que enfrentan los granjeros y los consumidores pobres se corrigen mejor por medio de políticas e inversiones que estén directamente dirigidas a esos sectores. Por tanto, el centro de atención no deberían ser los cultivos sino más bien los grupos vulnerables.

La mejor solución para los países en desarrollo consiste en eliminar los prejuicios contra el sector agrícola en el marco general de las políticas y mantener una política comercial neutra que reduzca la protección con el transcurso del tiempo. Los países en desarrollo deberían contar con períodos de transición negociados en la OMC para aumentar las inversiones en capital humano, tenencia de la tierra, acceso a agua, tecnología, infraestructura, empresas rurales no vinculadas al agro, organizaciones de pequeños productores, y otras formas de capital social y participación política para los pobres y los vulnerables. El Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura no limita en forma alguna el alcance de estas posibles políticas. Los reclamos sobre la necesidad de mayor protección para ayudar a los pequeños granjeros sonarán huecos si persisten los bajos niveles actuales de inversión en desarrollo rural y mitigación de la pobreza en los países en desarrollo.

Las mayores inversiones dirigidas a los pobres y vulnerables también requieren recursos financieros adicionales de la comunidad internacional. Para ayudar, los países industrializados deben aceptar una reducción significativa de su proteccionismo y sus subsidios durante las negociaciones comerciales actuales y, a la vez, asegurarse de que aumente la financiación de intervenciones en materia de desarrollo rural, alivio de la pobreza, salud y nutrición por parte de las organizaciones internacionales y bilaterales. Simultáneamente, si desean superar el hambre y la pobreza, los gobiernos de los países en desarrollo deberían apoyar la estabilidad macroeconómica, el buen gobierno y la paz. Si no se corrigen estos otros factores clave, los beneficios de una modificación de los acuerdos de la OMC tendrán solo un alcance limitado.

Eugenio Díaz-Bonilla es Investigador Principal de la División de Mercados, Comercio e Instituciones del IFPRI. Ashok Gulati es Director de la División de Mercados, Comercio e Instituciones.

Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias

El Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI®) fue creado en 1975. La misión del IFPRI consiste en identificar y analizar estrategias y políticas nacionales e internacionales destinadas a satisfacer las necesidades alimentarias del mundo en desarrollo sobre bases sostenibles, con especial énfasis en los países de bajos ingresos y los pobres, así como una sólida administración de la base de recursos naturales que es sustento de la agricultura; poner los resultados de sus investigaciones a disposición de quienes estén en condiciones de utilizarlos; y ayudar a fortalecer las instituciones que llevan a cabo investigaciones y aplican los resultados de investigaciones en los países en desarrollo.

Si bien las investigaciones del IFPRI apuntan al objetivo preciso de contribuir a la reducción del hambre y la desnutrición, estas investigaciones involucran muchos y muy diversos factores que requieren un análisis de los procesos subyacentes y cuya cobertura va más allá de las fronteras del sector de la alimentación considerado en términos estrictos. Los programas de investigación del Instituto reflejan una cooperación mundial con gobiernos e instituciones públicas y privadas interesadas en aumentar la producción de alimentos y mejorar la equidad de su distribución. Los resultados de las investigaciones se difunden entre autoridades, formadores de opinión, administradores, analistas, investigadores y otras personas que de alguna manera se ocupan de las políticas alimentarias y agrícolas nacionales e internacionales.

IFPRI es un centro internacional de investigación y su financiación proviene primordialmente de gobiernos, fundaciones privadas y organismos internacionales y regionales, la mayor parte de los cuales son integrantes del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR).



INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE

soluciones sostenibles para acabar con el hambre y la pobreza

IFPRI®

2033 K Street, NW
Washington, DC 20006-1002 USA
Tel: +1-202-862-5600
Fax: +1-202-467-4439
Email ifpri@cgiar.org

www.ifpri.org



INSTITUTO NACIONAL
DE INVESTIGACIÓN Y
TECNOLOGÍA AGRARIA
Y ALIMENTARIA (INIA)

El IFPRI® agradece especialmente el apoyo recibido por parte del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), Ministerio de Ciencia y Tecnología, Madrid, España, para la traducción y la difusión de sus publicaciones.

Fotografías

Carátula y página 27 © Giacomo Pirozzi/IFAD

Página 14 © Caroline Penn/Panos Pictures

Carátula interna 2 © Benoit Gysembergh*

Página 18 © Giuseppe Bizzarri/IFAD

Página 3 © Caroline Penn/Panos Pictures

Página 21 © Robert Grossman/IFAD

Página 4 © Christine Nesbitt/IFAD

Página 24 © Alex Majoli*

Página 9 © Sven Torfinn/Panos Pictures

Página 28 © Robert Grossman/IFAD

Página 10 © Robert Grossman/IFAD

Página 31 © Giuseppe Bizzarri/IFAD

Página 13 © Jeremy Horner/Panos Pictures

* Originalmente, esta fotografía fue publicada en *A Day in the Life of Africa*. Se reproduce en el presente con autorización de los fotógrafos. Por mayor información sobre el proyecto que culminó en la publicación de este libro, visite <http://www.ditlafrica.com/>.

Copyright © 2004 International Food Policy Research Institute. Reservados todos los derechos. La reproducción parcial de este documento únicamente para uso personal o no lucrativo puede hacerse sin permiso expreso pero con reconocimiento al Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias. Para reproducir partes de este documento con fines lucrativos o comerciales se requiere un permiso por escrito, el cual debe solicitarse a la División de Comunicaciones del IFPRI <ifpri-copyright@cgiar.org>.

ISBN 0-89629-729-2



9 780896 297296 5 0700 >